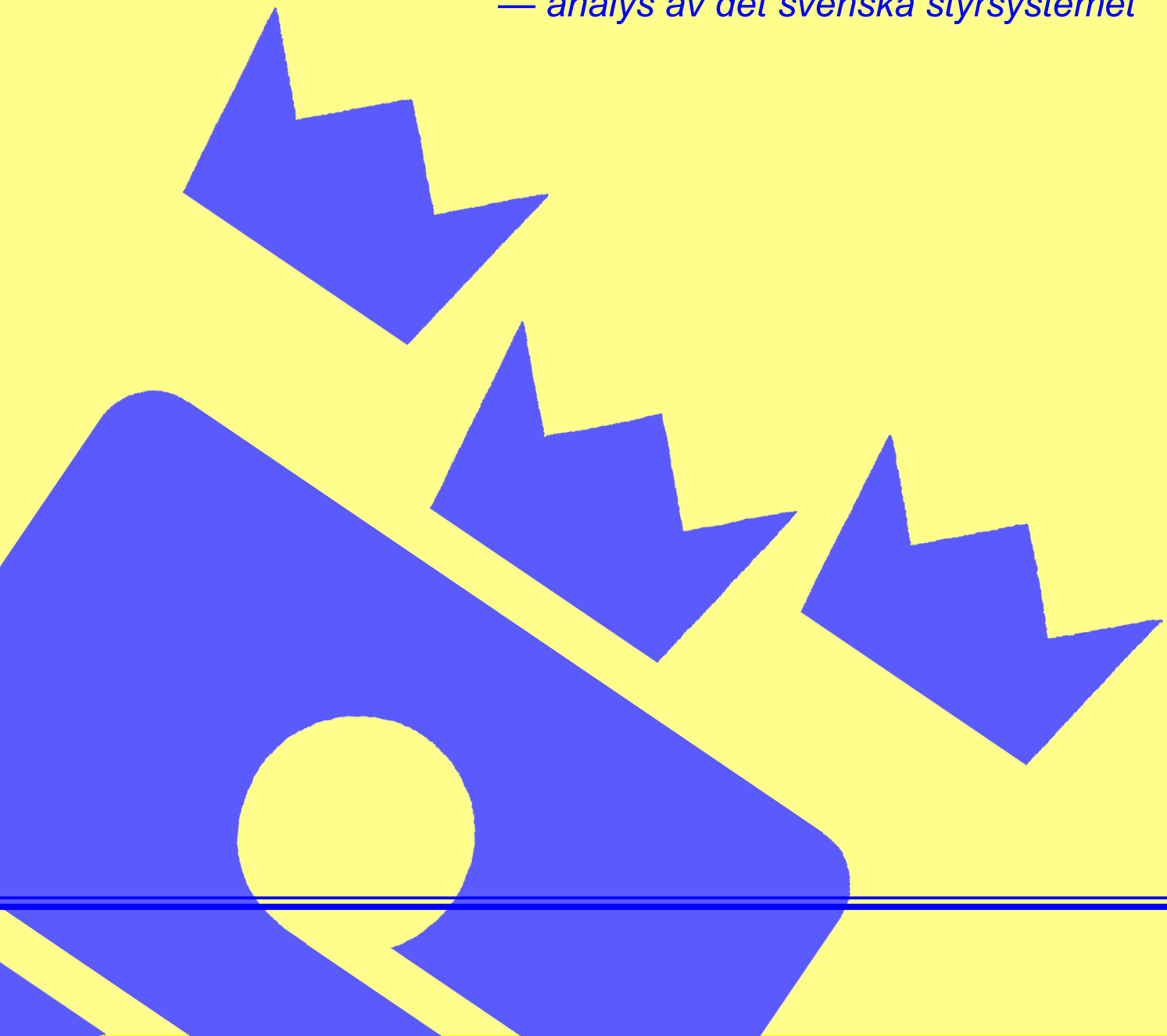


Intensifierat nordiskt samarbete

— *analys av det svenska styrsystemet*





Intensifierat nordiskt samarbete

– analys av det svenska styrsystemet

Innehållsförteckning

1	Våra sammanfattande iakttagelser	4
2	Inledning	10
2.1	Uppdraget	10
2.2	Material och genomförande	11
3	Styrningsprocesser på regeringsnivå gällande den nordiska dimensionen	12
3.1	De viktigaste styrningsprocesserna och dokumenten i statsförvaltningen	12
3.2	Den nordiska dimensionen i styrningsprocesser och dokument	13
4	Den nordiska dimension inom olika sektorer	19
4.1	Styrning i miljösektorn	19
4.2	Styrning i kommunikationssektorn	22
4.3	Styrning i energisektorn	25
4.4	Starka och svaga sidor av styrningen inom sektorer	29
4.5	Idéer och förslag till förbättrad styrning	30
5	”Best practice” i det nordiska samarbetet	31
5.1	Viktigaste samarbetsformer	31
5.2	Orsaker till framgång och misslyckande	33
5.3	Betydelse av den nordiska dimensionen	34
5.4	Potential för intensifierat samarbete	35

1 Våra sammanfattande iakttagelser

De nordiska ländernas samarbetsministrar har beslutat att genomföra en utredning av möjligheter att intensifiera det nordiska samarbetet. För arbetet har tillsatts en samnordisk arbetsgrupp med en representant från varje land. Inom ramen för detta arbete har Statskontoret givits i uppdrag att utarbeta en rapport som analyserar det svenska styrsystemet sett i relation till den s.k. nordiska dimensionen (uppdraget redovisas i avsnitt 2). Med den nordiska dimensionen avses dels det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet, dels övrigt formellt och informellt samarbete mellan två eller flera nordiska länder. Danmark, Finland, Island och Norge har utarbetat motsvarande rapport. Studierna sammanfattas i en gemensam nordisk slutrapport.

Projektet har styrts av arbetsgruppsmedlemmen Jaakko Kuusela, direktör för Centralen för förvaltningsutveckling i Finland (HAUS), som också ansvarat för utarbetande av utredningens metodik, frågeställningar och rapporteringsstruktur. Redovisning av vår del av uppdraget görs i avsnitten 3–5, som följer den gemensamma rapporteringsstrukturen. I det här avsnittet redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser.

De informella samarbetsformerna är styrkan i det nordiska samarbetet

Karakteristiskt för det nordiska samarbetet är det omfattande informella samarbete som sker vid sidan av Nordiska ministerrådets struktur. De informella kontakterna är också den samlingsform som de intervjuade anser vara den viktigaste. Att det informella samarbetet tillmäts så stort värde förklaras av att det uppfattas som oförpliktande, behovsdrivet, sakrelaterat och resultatorienterat. Kontakterna mellan tjänstemän och experter är öppna och möjliggör bl.a. idé- och erfarenhetsutbyte, koordinering av ståndpunkter, överläggningar och ömsesidig rådgivning.

Det officiella samarbetet inom Nordiska ministerrådets ram uppfattas däremot av många som stelt, byråkratiskt och inte så konkret. Det uppges bl.a. bero på att ministerrådets budget är sektorsindelad och ger litet utrymme för att allokera om resurser mellan sektorer eller till nya verksamhetsområden. Budgeten ligger fastlåst under flera år för olika projekt och program, där alla sektorer får sin del. Beslutsprocesserna anses också vara tröga. Det officiella samarbetet är emellertid viktigt, inte minst

för att det fyller en nätverksskapande roll. Man möts och kan skapa personliga kontakter som kan användas i andra sammanhang.

Den nordiska dimensionen styrs inte i särskild ordning i processer och dokument

Den nordiska dimensionen tas i regel inte upp som en särskild fråga i politisk styrning på regeringsnivå. De nordiska frågorna betraktas, i styrningsprocesser och dokument, oftast som en integrerad del av den löpande verksamheten eller av övrigt internationellt samarbete. Den nordiska dimensionen berörs endast i allmänna övergripande ordalag i de viktigaste styrdokumenterna. Varken det officiella eller inofficiella nordiska samarbetet följs heller upp i särskild ordning.

Styrningen av den nordiska dimensionen inom de studerade sektorerna uppvisar i stort sett samma mönster. Det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet styrs relativt självständigt av respektive ämbetsmannakommitté, som i sin tur verkar på grundval av de riktlinjer som ministerrådet fastställer. Övrigt nordiskt samarbete sköts i huvudsak av myndigheterna inom ramen för deras verksamhetsuppdrag. Departementen styr myndigheterna i detta avseende genom samma processer och dokument som de styr det löpande internationella arbetet, som i sin tur är integrerat med det nationella.

Ansvar för det nordiska samarbetet är decentraliserat

Det övergripande samordningsansvaret för de nordiska frågorna inom Regeringskansliet innehas av UD, genom EU-enheten och dess s.k. Norden-grupp. En av gruppens primära uppgifter är att samordna kontakterna med Nordiska ministerrådet. Sakansvaret för det nordiska samarbetet är decentraliserat, såväl horisontellt mellan olika fackdepartement som vertikalt mellan departement och myndigheter. De samordningsansvariga funktionerna inom respektive fackdepartement utövar inte någon direkt styrning över den nordiska dimensionen. Styrningen av den nordiska dimensionen sker i huvudsak inom varje departementsenhets verksamhetsområde.

Utrymme för effektiviseringar såväl i samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet som i det svenska styrsystemet

Vår studie visar att det finns möjligheter att förbättra dels styrningen av samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådets struktur, dels det svenska styrsystemet för den nordiska dimensionen.

Struktur och arbetsformer för det officiella samarbetet inom Nordiska ministerrådet förefaller på flera områden vara stelt och byråkratiskt. Vi bedömer att detta försvårar en effektiv styrning av verksamheten. Det krävs ökad flexibilitet, klarare styrsignaler till olika kommittéer, arbetsgrupper och institutioner, samt en klarare prioritering och koncentration av nordiska samarbetsfrågor.

De svaga sidorna av det svenska styrsystemet när det gäller att föra in den nordiska dimensionen verkar inte primärt bero på brister beträffande styrningsorgan och -processer, utan har snarare sin grund i att de nordiska frågorna i allmänhet givits relativt låg prioritet i det praktiska arbetet inom flera departementsområden. I många fall förklaras detta av att det inte har varit naturligt att tänka exklusivt nordiskt utan mer önskvärt att söka andra lösningar. Vill man stärka den nordiska dimensionen kan det dock finnas skäl att se över koordinering och organisering av det svenska engagemanget i det nordiska samarbetet.

En ökad decentralisering av den nordiska budgeten kan effektivisera samarbetet

Som nämnts ovan anser många tillfrågade att det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet är stelt och byråkratiskt. De intervjuade pekar på behovet av att förändra finansierings- och budgetsystemet. Syftet skulle vara att erhålla en ökad flexibilitet att omfördela resurser mellan olika verksamhetsområden. Det skulle därmed möjliggöra satsningar på de viktigaste områdena, som ju kan variera över tiden.

För att skapa ett ökat nationellt engagemang och därmed stärka kraften i det nordiska samarbetet bör man enligt vår mening överväga om Nordiska ministerrådets projektbudget kan dras ned och att dessa medel istället förvaltades av respektive nordiska länder i form av fonder, eller liknande. Från dessa fonder skulle departement och myndigheter från två eller flera nordiska länder kunna rekvirera projektmedel. Syftet med en sådan reform skulle

vara att öka flexibiliteten och därmed underlätta för departement, myndigheter m.fl. att ta egna initiativ till samarbetsprojekt, utan att behöva gå via Nordiska ministerrådets struktur. En förutsättning för att åstadkomma en större flexibilitet är att projektverksamheten följs upp och utvärderas.

Samordningen inom Regeringskansliet kan stärkas

Det svenska systemet med UD:s Norden-grupp och en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna har bidragit till att synliggöra den nordiska dimensionen i styrningen på regeringsnivå. Vill regeringen stärka den nordiska dimensionen bör, enligt vår mening, övervägas om ansvar för och samordning av det svenska engagemanget i nordiskt samarbete kan stärkas ytterligare. Detta skulle kunna åstadkommas genom att UD:s Norden-grupp gavs ökade förutsättningar att styra och koordinera arbetet i form av ett något större och tydligare mandat. Mandatet omfattar i dag framför allt samordning av kontakterna med Nordiska ministerrådet, men skulle kunna breddas till att omfatta bevakning av hela den nordiska dimensionen. I detta sammanhang kan Regeringskansliets verksamhetsplanering utnyttjas som ett instrument för att föra in den nordiska dimensionen i fackdepartementens arbete. Den nordiska samordningsfunktionen kan också ges en egen budget, exempelvis genom att det ovan skisserade förslaget om att decentralisera en del av ministerrådets projektbudget till medlemsländerna genomfördes.

Uppgiften bör styra samarbetsform

Det är svårt att generellt uttala sig om för- respektive nackdelar med olika samarbetsformer. Valet av samarbetsform måste avgöras utifrån vad som är mest ändamålsenligt i varje enskilt fall och efter en närmare analys av förutsättningarna. Det förefaller dock som det nordiska samarbetet fungerar väl som informellt nätverkssamarbete mellan tjänstemän från departement, myndigheter och institutioner. Det informella samarbetet bedöms också vara den mest omfattande och den mest givande samarbetsformen. Det kan troligtvis förklaras av att det informella samarbetet är flexibelt och ofta växer fram underifrån, på områden där det finns ett reellt behov av samarbete.

Vår studie visar att en översyn bör göras av Nordiska ministerrådets projektverksamhet samt av vissa gemensamma institutioner. Vad gäller projektverksamheten finns tydliga indikationer på att många projekt under lång tid drivits relativt slentrianmässigt

utan substantiellt innehåll. En kritisk genomgång av projektverksamheten är därför nödvändig. Utgångspunkten bör vara att projektmedlen används till de uppgifter som är prioriterade och som är av stor betydelse för det nordiska samarbetet. Beträffande de nordiska institutionerna anser de intervjuade att flera av dessa brister i effektivitet. Mot denna bakgrund bör nuvarande institutioners verksamhet omprövas. Omprövningen bör, i likhet med den genomgång som gjordes år 1995, ta sin utgångspunkt i principen om "nordisk nytta" och följande kriterier: institutionen ersätter nationella institutioner, det finns klara mål för verksamheten, den löser uppgifter till lägre kostnader, och den gör arbetet effektivare genom att den samlar nordisk kompetens.

Förutsättningarna avgör samarbetets framgång

Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att det nordiska samarbetet skall vara effektivt. Samarbetet har exempelvis visat sig fungera bra på områden där det har varit politiskt prioriterat, där det funnits ett gemensamt problem, där det funnits en grundläggande samsyn mellan länderna, där det har funnits en tydlig rollfördelning mellan länderna, där något nordiskt land har haft ett djupt engagemang och drivit samarbetet framåt, samt där det har krävts internationellt samarbete för att nå ordentliga resultat. Finns inte dessa förutsättningar bör samarbetet omprövas. Vidare har det nordiska samarbetet visat sig framgångsrikt på de områden där det uppstått som en naturlig följd av omvärldsförändringar, t.ex. EU-medlemskapet och avregleringen av elmarknaden.

EU-medlemskapet har förändrat inriktningen på det nordiska samarbetet

Nordiska ministerrådets arbete är inriktat på tre huvudområden: Norden, Närområdet och EU/EES. EU-medlemskapet har medfört att det Nordiska samarbetet har ändrat inriktning. Samarbetet har i stor utsträckning kommit att fokusera på informations- och erfarenhetsutbyte inför bl.a. förhandlingar inom ramen för EU/EES. Exempelvis har samarbetsministrarna numera årliga möten med de nordiska EU-ambassadörerna i Bryssel och EU/EES-frågorna har blivit en stående punkt på dagordningen på ministerrådets och ämbetsmannakommittéernas möten.

Mycket tyder också på att det formella samarbetet har minskat något, medan det informella samarbetet har ökat. Annorlunda uttryckt kan man säga att samarbetet har ändrat karaktär, från

officiella multilaterala kontakter till informella bilaterala kontakter. Den främsta förklaringen till detta torde vara de täta nordiska kontakterna i samband med förhandlingsarbetet inom EU.

Det finns potential att öka samarbetet på vissa områden

Det nordiska samarbetet är redan omfattande inom många samhällsområden. Det finns dock områden där man kan tänka sig en utökning samarbetet. Utrymme för intensifierat nordiskt samarbete torde i första hand finnas inom redan påbörjade samarbetsområden, bl.a. inom miljö-, kommunikations- och energisektorn. Det handlar således om att fördjupa samarbetet, snarare än att utsträcka det till nya fält. Det förefaller också motiverat att hårdare prioritera bland de nordiska samarbetsfrågorna. Resurser skulle därigenom kunna omfördelas till de områden där det nordiska samarbetet visat sig effektivt.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

De nordiska ländernas samarbetsministrar har beslutat att studera möjligheter att intensifiera det nordiska samarbetet. För arbetet har tillsatts en samnordisk arbetsgrupp med en representant från varje land. Ordförande för gruppen är Tony Hagström.

Arbetsgruppen för intensifierat nordiskt samarbete har startat ett utredningsprojekt som syftar till att analysera de nationella styrsystemen sedda i relation till den s.k. nordiska dimensionen. Varje land har ombetts utarbeta en rapport som analyserar respektive lands styrsystem. Nationellt arbete genomförs av respektive nationell myndighet, i Sveriges fall Statskontoret. Denna del av utredningen skall avrapporteras i slutet av januari. Dessa studier skall sedan sammanfattas i en gemensam slutrapport. Denna skall vara färdig i mars 1999. Projektet leds av arbetsgruppsmedlem Jaakko Kuusela, direktör för Centralen för förvaltningsutveckling i Finland (HAUS), som också är ansvarig för utarbetande av utredningens metodik, koordinering av projektet samt den sammanfattande slutrapporteringen.

Syftet med Statskontorets uppdrag är att undersöka möjligheter att intensifiera det nordiska samarbetet. Centralt är att belysa och analysera det svenska styrsystemet i relation till aktuella eller potentiella nordiska samarbetsmöjligheter. Den nordiska dimensionen gäller både direkt samarbete mellan två eller flera nordiska länder och nordiskt samarbete inom ramen för Nordiska ministerrådet. Målsättningen har varit att utarbeta en rapport som beskriver det nationella lednings- och styrsystemet ur det nordiska samarbetets synvinkel och ge rekommendationer till intensifierat samarbete på nationell nivå. Utredningen har försökt svara på följande frågor:

- På vilket sätt ingår den nordiska dimensionen i det nationella lednings- och styrsystemet?
- Vilka är de nationella motiven för det nordiska samarbetet?
- Vilka förutsättningar anses vara goda och vilka är de största hindren då man startar och upprätthåller ett nordiskt samarbete?

- Kan man hitta bra exempel ("Best Practices") på hur det nordiska samarbetet och samarbetsnätet varit till nytta och framgång?
- Vilken betydelse har det nordiska samarbetet jämfört med andra internationella samarbetsarenor?

2.2 Material och genomförande

Underlag till utredningen har i huvudsak utgjorts av information som samlats in genom intervjuer. Intervjuer har genomförts med ett drygt tiotal tjänstemän vid departement och myndigheter inom miljö-, kommunikations- och energisektorerna, samt vid de samordningsansvariga departementen: Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. Vidare har några fristående personer med insikter och erfarenheter från nordiskt samarbete intervjuats.

Metodik, arbetsplan, frågeställningar och rapporteringsstruktur för Statskontorets utredningsuppdrag har utarbetats av HAUS. Som nämnts skall de andra nordiska länderna utarbeta motsvarande rapport, uppställd på samma sätt. Den fortsatta framställningen i avsnitt 3–5 följer den gemensamma rapporteringsstrukturen. I det inledande avsnittet "Våra sammanfattande iakttagelser" redovisas Statskontorets egna slutsatser.

Utredningen har utförts av Per Aldskogius (projektledare) och Thomas Pålsson.

3 Styrningsprocesser på regeringsnivå gällande den nordiska dimensionen

3.1 De viktigaste styrningsprocesserna och dokumenten inom statsförvaltningen

Budgetprocessen och resultatstyrningen

Under senare år har stora förändringar i budgetprocessen, regeringens styrning av myndigheterna och myndigheternas resultatorientering genomförts i Sverige.

Den mest genomgripande förändringen är införandet av ett nytt styrsystem som fokuserar på att styra myndigheterna med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Den nya styrstrategin benämns oftast resultatstyrning och är en övergripande princip för gränsdragningen och relationen mellan politik (riksdag och regering) och förvaltning (myndigheter). Målsättningen är att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och öka effektiviteten i verksamheten. I praktiken innebär den att riksdag och regering har minskat detaljstyrningen av förvaltningen för att i stället lägga betoningen på att definiera klara mål för myndigheternas arbete, medan myndigheterna själva fått större frihet att besluta om hur målen skall uppnås. Samtidigt har kontrollen och utvärderingen av myndigheternas arbete givits ökad betydelse.

Budgetprocessen utgör kärnan i resultatstyrningen. År 1996 introducerades en ny budgetprocess i Sverige. Den nya budgetprocessen bygger på en flerårig rambudgetmodell som i korthet innebär att riksdagen först beslutar om den totala utgiftsnivån och därefter om fördelningen på olika ändamål. Från och med år 1997 sammanfaller budgetåret med kalenderår.

Regeringskansliets budgetarbete inleds i december – mer än ett år innan budgetåret börjar – med att ta fram beslutsunderlag för regeringsöverläggningar i mars. Under överläggningarna bestämmer sig regeringen för ett förslag till utgiftstak och en preliminär fördelning på de 27 utgiftsområdena. Utgiftstaket är treårigt. Detta blir huvudinnehållet i den s.k. *värpropositionen*, som presenteras i april. Samtidigt som riksdagen under våren behandlar regeringens förslag i värpropositionen fortsätter arbetet med budgetförslaget i regeringskansliet. *Budgetpropositionen* överlämnas till riksdagen i september.

I riksdagen sker behandlingen av budgetförslaget i två steg. Först tar riksdagen ställning till de totala statliga utgifterna och ramar för de 27 utgiftsområdena. Beslut i riksdagen fattas före sommaren. Därefter fortsätter behandlingen av förslaget i fackutskotten. Alla eventuella ändringar av regeringens budgetförslag i detta skede måste finansieras inom ramarna. Det slutliga beslutet i riksdagen tas i december.

Budgetpropositionen är inte det huvudsakliga verktyget för att förmedla information om förväntat resultat till myndigheterna. Detta sker istället genom det *regleringsbrev* som departementen tilldelar varje myndighet direkt efter det att riksdagen har antagit budgeten. I regleringsbrevet anges långsiktiga mål och konkreta resultatkrav. Myndigheterna rapporterar sedan, i mars, uppnådda resultat – bl.a. avseende prestationer, effekter och kostnader – i en *årsredovisning*, som även blir föremål för revision.

3.2 Den nordiska dimensionen i styrningsprocesser och dokument

Aktörer och forum för styrningen av den nordiska dimensionen

Det övergripande ansvaret för det nordiska samarbetet vilar på statsministern. Samtliga ministrar har ansvar för det nordiska samarbetet inom sitt respektive sakområde. Samordningsansvaret inom regeringen vilar på samarbetsministern. I Sverige finns, till skillnad från de övriga nordiska länderna, också en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna.

Samordningsansvaret för de nordiska frågorna inom Regeringskansliet innehas av Utrikesdepartementet. Vid departementets enhet för Europeiska unionen (UD EU) arbetar en mindre grupp om cirka fem personer med Norden och nordiskt samarbete. Den s.k. Norden-gruppen har förstärkts med en tjänst under år 1998 då Sverige innehaft ordförandeskapet i det nordiska ministersamarbetet. Norden-gruppen har ett brett uppdrag som omfattar bilaterala och multilaterala kontakter med de nordiska länderna både på det utrikespolitiska och handelspolitiska området. En viktig uppgift för gruppen är att sköta samordningen mellan departementen, koordinera kontakterna med Nordiska ministerrådet och med övriga nordiska länder.

Samordningsansvaret för det nordiska samarbetets ekonomiska konsekvenser ingår i Finansdepartementets (budgetavdelningen) ordinarie ansvar för statsbudgeten. Budgetmedel till det nordiska

samarbetet kanaliseras på olika sätt, bl.a. över departementens och myndigheternas förvaltningsanslag samt över särskilda sakområdesanslag.

Från reseanslaget A2 Nordiskt samarbete (utgiftsområde 5) betalas kostnader för Sveriges deltagande inom ramen för Nordiska ministerrådet (samarbetsministrarna) och Nordiska samarbetskommittén m.fl. samarbetsorgan samt för deltagande i vissa andra former av nordiskt samarbete, däribland det svensk-norska samarbetet. Anslaget för år 1998 var cirka 1,5 mkr. Från anslaget B2 (utgiftsområde 5) betalas kostnader för Sveriges andel av Nordiska ministerrådets budget. Anslaget för år 1999 var cirka 290 mkr.

Inget departement har en särskild enhet för nordiskt samarbete. I vissa fall har en (ibland flera) person – oftast placerad i en enhet för internationell samordning eller motsvarande – ansvar för den departementsinterna samordningen av arbetet inom Nordiska ministerrådet. Denna tjänsteman fungerar också som kontaktperson gentemot UD och andra fackdepartement. I övrigt ligger ansvaret hos respektive sakenhet inom departementen.

Det viktigaste forumet för samordning mellan departementen uppges vara den nordiska kontaktmannagrupp som UD sammankallar ungefär en gång i månaden. I denna ingår samtliga departements kontaktpersoner. Syftet med mötena är framför allt att diskutera och informera om aktuella frågor och att försöka uppnå en enhetlig svensk linje.

Arbetet inom Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommittéer sköts relativt självständigt av respektive sakansvarigt departement. I flertalet ämbetsmannakommittéer representeras Sverige av en eller två departementstjänstemän. I vissa kommittéer representeras Sverige av ansvarig statssekreterare och i andra har myndighetstjänstemän förordnats som svenska representanter. I ämbetsmannakommittéernas arbetsgrupper och projekt deltar oftast tjänstemän från myndigheterna.

Vad gäller det informella nordiska samarbetet, vid sidan av Nordiska ministerrådets struktur, kan konstateras att detta i regel sköts relativt självständigt av myndigheterna. Även departementen har ett omfattande informellt bilateralt och multilateralt nordiskt samarbete.

Ett viktigt styrdokument på övergripande politisk nivå uppges vara de särskilda ordförandeskapsprogram som årligen utarbetas av det land som är ordförande i det nordiska ministersamarbetet.

Under år 1998, då Sverige var ordförande, utnyttjades ordförandeskapsprogrammet som ett viktigt styrdokument på den nationella nivån. Vidare har riktlinjer utarbetats inom varje enskilt fackområde. Vid sidan av dessa dokument finns inga särskilda styrinstrument för det nordiska samarbetet på nationell nivå. Departementen utnyttjar de gängse instrumenten inom Regeringskansliet, dvs. dokument, möten, information, kontakter m.m., för att få in den nordiska dimensionen i styrningen.

Budgetprocessen uppges inte spela någon större roll i styrningen av det nordiska samarbetet. I *budgetpropositionen* (Utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan) ges dock en allmän beskrivning av inriktningen på regeringens arbete inom ramen för Nordiska ministerrådet.

I *regleringsbrev* till myndigheterna torde inte finnas några specifika instruktioner eller resultatkrav beträffande nordiskt samarbete. Frågorna betraktas oftast som en del av myndigheternas övriga internationella samarbete.

Sammantaget konstaterar vi att det är svårt att finna någon tydlig linje beträffande den nordiska dimensionen i politisk styrning på regeringsnivå. De nordiska frågorna betraktas – i processer och dokument – oftast som en integrerad del av den löpande verksamheten eller övrigt internationellt samarbete.

Uppföljning och rapportering av den nordiska dimensionen

Riksdagen får resultatinformation genom *Regeringens årliga skrivelse om Nordiskt samarbete* (senast Skr. 1997/98:73). I denna redogör regeringen för det nordiska samarbetet under det gångna året mellan de nordiska ländernas regeringar, med huvudsaklig inriktning på verksamheten inom ramen för Nordiska ministerrådet.

Även i *budgetpropositionen* (Utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan) ges årligen en allmänt hållen uppföljning och resultatbedömning av arbetet inom Nordiska ministerrådets ram.

Som nämnts ovan anger regeringen normalt inte några specifika resultatkrav beträffande det nordiska samarbetet i *regleringsbrev* till myndigheterna. Härav följer att myndigheterna inte heller särskilt följer upp och redovisar resultatet av nordiskt samarbete i *årsredovisningen*. Normalt följs frågorna upp som en del av ordinarie arbete eller övrigt internationellt samarbete.

Den sammantagna bilden av uppföljningsprinciper vad gäller den nordiska dimensionen är att frågorna endast berörs i allmänna övergripande ordalag. Varken det officiella eller inofficiella samarbetet följs upp i särskild ordning. Det officiella samarbetet inom Nordiska ministerrådet följs upp enligt gängse instrument.

Det nordiska sekretariatets roll och status i styrningen

Som nämnts ovan ansvarar Utrikesdepartementet (UD EU) och dess s.k. Norden-grupp för överblick och samordning av det nordiska regeringssamarbetet mellan andra departement och övriga enheter i UD. Enhetens roll i detta sammanhang är i första hand att sköta övergripande samordning mellan fackdepartementen inför möten i Nordiska ministerrådet, medan ansvaret för de olika samsamarbetsområdena vilar på respektive fackdepartement.

Inte heller de samordningsansvariga funktionerna inom respektive fackdepartement utövar någon direkt styrning över det nordiska samarbetet. Styrningen av den nordiska dimensionen sker i huvudsak inom varje verksamhetsområde.

Starka och svaga sidor av styrningsorgan och –processer av den nordiska dimensionen

Som konstateras ovan betraktas den nordiska dimensionen oftast som en integrerad del av olika verksamhetsområden. Till följd av detta är ansvaret för det nordiska samarbetet decentraliserat, dels horisontellt mellan olika fackdepartement, dels vertikalt mellan departement och myndigheter. Flertalet intervjuade menar att detta också är det mest lämpliga sättet att styra den nordiska dimensionen. Vissa intervjuade efterlyser dock en mer enhetlig strategi för, och en bättre koordinering av, det svenska agerandet i nordiskt samarbete.

Bland de starka sidorna i styrningen av den nordiska dimensionen, som de intervjuade för fram, märks just att den betraktas som en del av den löpande verksamheten och att den styrs genom samma organ, instrument och processer som övrig verksamhet inom förvaltningen.

En annan styrka i det svenska systemet anser de intervjuade vara den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet. Denna uppges underlätta arbetet med att föra in de nordiska aspekterna i styrningen, bl.a. genom att den gör det lättare att sprida information, samarbeta och åstadkomma en enhetlig hållning i olika frågor. I det här sammanhanget fyller den nordiska kontaktmannagruppen en viktig roll.

Det faktum att Sverige har en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna uppges också underlätta samordningen. Denne kan även gå in och jämka och överbrygga motsättningar mellan olika fackdepartement.

Svaga sidor i styrningen är att det ibland har saknats politisk vilja och att de nordiska frågorna givits relativt låg prioritet i departementens arbete. Vissa intervjuade vill se en tydligare profilering av den nordiska dimensionen. Det gäller såväl politiskt som i form av stärkt koordinering och organisering av det svenska engagemanget i det nordiska samarbetet. Andra intervjuade pekar på att struktur och arbetsformer för det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet är stelt och byråkratiskt, vilket försvårar en flexibel och effektiv styrning av verksamheten.

Idéer och förslag till förbättrad styrning av den nordiska dimensionen

De idéer och förslag till förbättrad styrning av den nordiska dimensionen som framkommit vid intervjuerna rör dels samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådets struktur, dels det svenska styrsystemet.

Beträffande samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådets struktur anser många intervjuade att organiseringen och arbetssättet inom flera samarbetsområden är stelt och föråldrat. Det konstruktiva samarbetet sker i huvudsak på lägre nivå inom olika nätverk.

Flertalet intervjuade efterlyser klarare styrsignaler till olika kommittéer, arbetsgrupper och institutioner, som idag ofta lever sitt eget liv utanför nationella politiska beslutscentra. Det krävs också en mer medveten prioritering av nordiska samarbetsfrågor. Samarbetsprojekt bör alltid utgå från reella behov, vilket enligt de intervjuade inte alltid är fallet idag.

Ett förslag som förts fram vid intervjuerna är att ministerrådets projektbudget skulle kunna minskas och att dessa medel istället placerades i en fond från vilken departement och myndigheter från två eller flera nordiska länder kan rekvirera projektmedel. Fonden skulle kunna förvaltas antingen av Nordiska ministerrådet eller fördelas mellan respektive nordiska länder. Detta skulle enligt de intervjuade erbjuda en större flexibilitet och därmed underlätta för departement och myndigheter att ta egna

initiativ till samarbetsprojekt, utan att behöva gå via Nordiska ministerrådet.

Vad gäller det svenska systemet för styrning av den nordiska dimensionen vill vissa intervjuade se ett stärkt ansvar för och samordning av det svenska engagemanget. Detta skulle kunna åstadkommas genom att UD:s Norden-grupp gavs bättre förutsättningar att styra och koordinera arbetet, såväl i form av ett större mandat som ökade personella och ekonomiska resurser.

De intervjuade menar också att Regeringskansliets verksamhetsplanering skulle kunna vara ett instrument för att föra in de nordiska frågorna på ett bättre sätt i styrningen. Vidare skulle ett par rader i myndigheternas regleringsbrev, med krav på återrapportering, kunna bidra till att de nordiska frågorna beaktades mer i myndigheternas dagliga arbete.

4 Den nordiska dimensionen inom olika sektorer

4.1 Styrning i miljösektorn

Samarbetsorganisation inom sektorn och dess status och roll

De viktigaste aktörerna inom miljösektorn är Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Vid Miljödepartementets internationella enhet arbetar en person (ca 0,5 årsarbetskraft) med samordning av de nordiska frågorna. I övrigt faller detta arbete under respektive sakansvarig enhet vid departementet.

Under senare år har Miljödepartementet delegerat en stor del av deltagandet i samarbetet inom Nordiska ministerrådets ram till Naturvårdsverket. Exempelvis bedrivs samarbetet inom ämbetsmannakommittén relativt självständigt av tjänstemän från Naturvårdsverket. Ordförande i ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor har under det gångna året varit Naturvårdsverkets generaldirektör. Departementet bereder frågorna men det praktiska deltagandet sker i huvudsak genom tjänstemän från Naturvårdsverket.

Ansvar för det nordiska samarbetet inom Naturvårdsverkets ram ligger på respektive avdelning/enhet som en del av det löpande arbetet. Verkets internationella sekretariat svarar för samordning och beredning inför möten i ämbetsmannakommittén. Beredningen sker gemensamt med Miljödepartementet.

De viktigaste styrningsprocesserna och dokumenten inom sektorn

Det viktigaste styrorganet för de nordiska frågorna inom miljösektorn anser de intervjuade vara Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor. Ämbetsmannakommittén arbetar på grundval av de riktlinjer och budgetramar som Nordiska ministerrådet (miljöministrarna) fastställer. En nordisk miljöstrategi för 1996-2000 utgör grund för arbetet i de tre delarna Norden, Närområdet inkl. Arktis och EU/EES. Med utgångspunkt i de mål som finns fastlagda i strategin driver sedan de fem fasta miljöarbetsgrupperna arbetet vidare inom sina områden: luft- och havsmiljö, kemikaliefrågor, miljöövervakning och data, natur och friluftsliv samt produkter och avfall. Härutöver finns styrgrupper för tvärsektoriellt samarbete med jord- och skogsbruk, fiske, energi, finans samt konsument- och näring. Projektverksamheten bedrivs genom ett antal ad hoc-grupper.

Den nordiska miljöstrategin bedöms av de intervjuade personerna vara det utan tvekan viktigaste styrdokumentet inom sektorn. Strategin anger tydliga målsättningar och resultatkrav för det nordiska miljösamarbetet. Ett annat viktigt styrdokument uppges vara det svenska ordförandeskapsprogrammet för år 1998. Det förklaras bl.a. av att miljöfrågorna ges tydlig prioritet i detta dokument.

Vad gäller den mer nationellt orienterade styrningen inom ramen för resultatstyrningssystemet och budgetprocessen kan konstateras att den nordiska dimensionen i processer och dokument betraktas som en del av det löpande internationella arbetet, som i sin tur är integrerat med det nationella.

Den nordiska dimensionen i sektorns styrningsprocesser och dokument

Det nordiska samarbetet inom miljösektorn är omfattande och välutvecklat. Miljösamarbetet bedrivs på en rad olika plan med väl förgrenade nätverk inom hela miljöområdet. Det förklaras bl.a. av att de nordiska länderna har mycket gemensamt på miljöområdet. Natur- och klimatförhållandena är i internationell jämförelse relativt likartade, länderna har höga ambitioner, länderna har kommit relativt långt med att åtgärda de nationella miljöproblemen, och länderna lägger stor vikt vid att påverka den internationella miljöpolitiken.

Såväl Nordiska ministerrådet som den svenska regeringen har pekat ut miljösektorn som ett prioriterat område för nordiskt samarbete. Exempelvis var en av två profilfrågor i Sveriges ordförandeskapsprogram för år 1998 att göra Norden och dess närområde till en ekologiskt hållbar region.

Som nämnts ovan bedrivs det nordiska samarbetet från svensk sida relativt självständigt av Naturvårdsverket inom ramen för Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor. Vad gäller regeringens styrning av det nordiska samarbetet i övrigt kan konstateras att detta normalt ses som en integrerad del av övrigt internationellt samarbete. I regeringens regleringsbrev till Naturvårdsverket står t.ex. inget specifikt om nordiskt samarbete. Däremot konstateras att "inom det internationella arbetet prioriteras EU-samarbetet". Och i Naturvårdsverkets årsredovisning redovisas följaktligen inte heller nordiskt samarbete som en specifik verksamhetsgren utan som en integrerad del av verkets internationella arbete. Styrande för Naturvårdsverkets internationella verksamhet är verkets EU-

strategi samt ett policybeslut om inriktningen av verkets internationella arbete.

Den nordiska dimensionens betydelse och roll bland de internationella arenorna inom sektorn

Det nordiska samarbetet, såväl som annat internationellt samarbete, har sedan lång tid varit omfattande och stadigt ökat inom miljösektorn. De nordiska länderna har ofta gemensamma problem, t.ex. beträffande luftföroreningar, samma grundsyn på problemen och likartad politik för hur man bör åtgärda dessa. Sammantaget gör detta att det i regel är lätt att uppbringa nordisk samsyn kring miljöfrågorna. Det gemensamma intresset och ambitionerna är en naturlig grund för vidare aktiviteter i internationella sammanhang. Projektverksamheten har i stor utsträckning varit inriktad på att utarbeta gemensamt underlag till en fortsatt process i bl.a. EU. Ibland har också en gemensam nordisk plattform kunnat ge större styrka när länderna skall agera på andra internationella arenor, t.ex. inom EU.

Nordiska ministerrådet har utarbetat ett notat "Success-historier i det nordiska miljösamarbetet" som presenterades vid miljöministrarnas ministerrådsmöte i augusti 1997. I notatet ges exempel på hur det nordiska miljösamarbetet har främjat de nordiska ländernas prioriteringar i ett vidare internationellt sammanhang. Bland de framgångsrika exemplen nämns bland annat det nordiska samarbetet om hav- och luftfrågor (försurningsfrågan) inom ramen för Geneve-konventionen och EU, det nordiska samarbetet om minimering och behandling av farligt avfall inom ramen för Baselkonventionen, det nordiska arbetet för att utsläppen av bl.a. lufttransporterade tungmetaller reduceras eller elimineras genom avtal inom FN och Geneve-konventionen, och det nordiska samarbetet för att ta fram vetenskapligt baserade kriterier för klassificering av miljöfarlighet inom EU, OECD och FN.

Erfarenheter från dessa områden visar, enligt notatet, på att de nordiska länderna genom att utnyttja det nordiska miljösamarbetet som en plattform i ett vidare internationellt perspektiv har kunnat utöva en påverkan som går betydligt över både ländernas storlek och politiska betydelse som enskilda länder. Man har på detta sätt kunnat få genomslag för sina höga ambitioner på miljöområdet, både i förhållande till EU och andra internationella organ.

Det råder delade meningar beträffande vilka konsekvenser Sveriges EU-medlemskap haft på betydelsen av och rollen för det

nordiska samarbetet. Vissa personer menar att intensiteten i och betydelsen av det nordiska samarbetet eventuellt kan ha avtagit som en följd av Sveriges EU-medlemskap, medan andra anser att EU-medlemskapet snarare har ökat betydelsen av nordisk samverkan. Enligt flertalet intervjuade står det dock helt klart att det nordiska samarbetet har ändrat inriktning sedan tidpunkten för Sveriges och Finlands EU-medlemskap. Samarbetet har ytterligare fokuserats på att ta fram olika typer av underlag inför förhandlingar av relevans för miljöpolitiken inom EU. Vidare hålls numera inom miljösektorn regelbundna nordiska förmöten inför EU:s ministermöten.

Uppföljning och rapportering av det nordiska samarbetet i sektorn

Det formella samarbetet inom Nordiska ministerrådet följs upp inom ramen för ämbetsmannakommitténs och arbetsgruppernas verksamhet. Övrigt nordiskt samarbete följs upp inom det nationella styrsystemet på samma sätt som övrig verksamhet. I Naturvårdsverkets årsredovisning särredovisas inte det nordiska samarbetet. Detta betraktas istället som en del av övrigt internationellt samarbete.

Den nordiska dimensionen i utvärderingar inom sektorn

De intervjuade uppger att den nordiska dimensionen beaktas i utvärderingar inom sektorn. Oftast ses det nordiska samarbetet då som en del av sakverksamheten. Man hänvisar också till den utvärdering av den nordiska miljöstrategin som skall genomföras under år 1999.

4.2 Styrning i kommunikationssektorn

Enligt vårt uppdrag skall vi studera den nationella styrningen av den nordiska dimensionen inom kommunikationssektorn (massmedia och informationssamhälle). Vi har valt att avgränsa studien till styrsystemet inom Tele/IT-området.

Samarbetsorganisation inom sektorn och dess status och roll

Den viktigaste aktören inom tele/IT-sektorn är Näringsdepartementet. Det nordiska myndighetssamarbetet är inte så omfattande även om såväl Post- och telestyrelsen (PTS) som Statskontoret deltar i olika samarbetsprojekt. Den 1 januari 1999 inordnades Arbetsmarknads-, Kommunikations- samt Närings- och handelsdepartementets ansvarsområden till stora delar i ett nytt departement kallat Näringsdepartementet. Den tidigare

kommunikationsenheten vid Kommunikationsdepartementet, som bl.a. ansvarade för tele/IT-frågor, har inordnats i en enhet vid nya Näringsdepartementet. Den nya organisationen har ännu inte satt sig och det är inte helt klarlagt hur ansvaret för den nordiska dimensionen kommer att organiseras. Mot denna bakgrund är det i dagsläget svårt att uttala sig om den nordiska samarbetsorganisationen inom sektorn och dess status och roll.

De viktigaste styrningsprocesserna och dokumenten inom sektorn

Samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet har tidigare inte omfattat IT-frågor. Under utredningens gång har dock samlingsministrarna, vid ett möte i Köpenhamn (1999-01-13), beslutat att inordna det nordiska IT-samarbetet som en officiell del av Nordiska ministerrådet samt att därmed upprätta en tvärsektoriell ämbetsmannakommitté för IT-politik (ÅK-IT) med uppgift att bistå det nya ministerrådet. Syftet med det nya ministerrådet är att de nordiska ministrarna regelbundet skall utbyta erfarenheter och dryfta IT-strategier för framtiden.

Även om det inte funnits något officiellt samarbete finns sedan tidigare ett aktivt informellt IT-samarbetet på departementsnivå. Samarbetet består i första hand av informations- och erfarenhetsutbyte mellan tjänstemän.

Inom teleområdet finns inget officiellt nordiskt samarbete. Däremot finns även på detta område ett väl utvecklat informellt nordiskt departementssamarbete på tjänstemannanivå, bl.a. inom den s.k. Mintel-gruppen. Gruppen har tidigare mötts ungefär två gånger per år. Samarbetet syftar i första hand till erfarenhetsutbyte på teleregleringsområdet, bl.a. kring aktuella EU-direktiv. Samarbetet uppfattas av de inblandade som mycket fruktbart.

Det nordiska myndighetssamarbetet inom tele/IT-området är relativt begränsat. På IT-området deltar Statskontoret i ett informellt nordiskt samarbete om IT i den offentliga förvaltningen. På teleområdet, där Post- och telestyrelsen är sektorsansvarig myndighet, finns ett informellt samarbete i form av att generaldirektörerna för de nordiska förvaltningsmyndigheterna på teleområdet möts 2 gånger per år. Samarbetet har informativ karaktär och uppfattas av de intervjuade som värdefullt. Sedan något år har, på initiativ av Post- och telestyrelsen, också tele- och radioregulatorerna i de nordiska länderna inlett ett samarbete om s.k. benchmarking för produktionskostnader samt samtrafikfrågor. Samarbetet ligger vid sidan av Nordiska Ministerrådet och finansieras av de myndigheter som deltar i samarbetet.

Den nordiska dimensionen i sektorns styrningsprocesser och dokument

Som framgått ovan är det nordiska samarbetet ganska begränsat inom tele/IT-området, även om det finns ett informellt erfarenhetsutbyte. Det är därför i dagsläget svårt att uttala sig om hur den nordiska dimensionen kommer fram i styrprocesser och dokument. Samarbetet håller dock på att intensifieras och utvidgas till nya områden, bl.a. genom det nyinrättade ministerrådet och ämbetsmannakommittén för IT-politik. Det pågår också sedan tidigare ett omfattande IT-samarbete inom olika sektorer. Exempelvis finns såväl policygrupper som en mängd operativa projekt inom utbildnings-, forsknings- och kultursamarbetet samt inom näringspolitiken. IT-frågorna har emellertid inte förrän nyligen betraktats som ett särskilt samarbetsområde.

Det nordiska myndighetssamarbetet bedrivs förhållandevis självständigt av i första hand Post- och telestyrelsen. Departementet styr myndighetens nordiska samarbete på samma sätt, och genom samma styrinstrument, som övrig verksamhet. Vare sig i regeringens regleringsbrev till Post- och telestyrelsen eller i myndighetens årsredovisning redovisas emellertid det nordiska samarbetet som en särskild styrparameter. Det viktigaste styrinstrumentet uppges vara den kontinuerliga dialog som förs mellan departement och myndighet.

Den nordiska dimensionens betydelse och roll bland de internationella arenorna inom sektorn

Den nordiska dimensionens betydelse och roll på de internationella arenorna inom Tele/IT-sektorn har hittills inte varit särskilt framträdande. De intervjuade personerna anser emellertid att det framdeles kan finnas goda skäl att fördjupa det nordiska samarbetet, bl.a. med anledning av kommande EU-direktiv på teleområdet.

Uppföljning och rapportering av det nordiska samarbetet i sektorn

Den nordiska dimensionen följs upp inom det nationella styrsystemet på samma sätt som övrig verksamhet. I Post- och telestyrelsens årsredovisning särredovisas inte det nordiska samarbetet, utan detta ses som en del av den ordinarie verksamheten.

Den nordiska dimensionen i utvärderingar inom sektorn

Enligt de intervjuade torde den nordiska dimensionen beaktas i de utvärderingar som genomförs inom sektorn. Den ses dock inte som ett särskilt utvärderingskriterium.

4.3 Styrning i energisektorn

Samarbetsorganisation inom sektorn och dess status och roll

Nästan allt samarbete kopplat till Nordiska ministerrådet sköts numera av Näringsdepartementet. Vid departementets energienhet arbetar en person (ca 0,5 årsarbetskraft) med samordning av de nordiska frågorna. I övrigt faller frågorna på respektive sakansvarig handläggare. Arbetet bedrivs relativt självständigt av Näringsdepartementet, även om Utrikesdepartementet fyller en viktig koordinerande funktion. Energimyndigheten är inte alls involverad i Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för energifrågor. Även i flertalet av arbetsgrupperna representeras Sverige av tjänstemän från Näringsdepartementet. Arbetsgrupperna lägger dock ut uppdrag på myndigheter. En stor del av det praktiska arbetet utförs därför av dessa, i första hand Energimyndigheten och Svenska kraftnät. Det nordiska myndighetssamarbetet i övrigt, t.ex. avseende energiforskning och elmarknadsfrågor, är också mycket omfattande.

De viktigaste styrningsprocesserna och dokumenten inom sektorn

Det viktigaste styrorganet för den nordiska dimensionen inom energisektorn uppges vara Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för energifrågor. Inom kommittén beslutas löpande om ett 3-årigt ramprogram för det nordiska energisamarbetet. Dessutom presenterar ordförandelandet årligen ett särskilt program för det kommande årets verksamhet. Ett annat viktigt styrande dokument under år 1998 har varit det svenska ordförandeskapsprogrammet för arbetet i Nordiska Ministerrådet, där energisamarbetet lyfts fram som ett prioriterat område.

Beträffande den nordiska dimensionen i den nationella styrningen inom ramen för resultatstyrningssystemet och budgetprocessen kan sägas att det nordiska samarbetet betraktas som en del av sakverksamheten. Det betraktas alltså inte som en särskild verksamhetsgren i processer och dokument.

Den nordiska dimensionen i sektorns styrningsprocesser och dokument

Det nordiska samarbetet på energiområdet har hög politisk prioritet, vilket uppges underlätta arbetet. Det upplevs även som viktigt utifrån verksamhetssynpunkt. Man arbetar med konkreta frågor och samarbetet har även lett till konkreta resultat. Enligt de intervjuade har stora förbättringar av det nordiska samarbetet i Nordiska ministerrådets regi skett under senare år. Tidigare bedrevs ämbetsmannakommitténs arbete ganska rutinmässigt inom permanenta arbetsgrupper. Enligt de intervjuade uppvisade samarbetet stora brister vad gäller substans och innehåll, och kunde ibland snarast sägas ha karaktären av studieverksamhet.

Idag finns inga permanenta arbetsgrupper. All verksamhet bedrivs i stället i s.k. ad hoc-grupper, för närvarande 5–6 stycken, vars mandat oftast omfattar 1–2 år. Grupperna består normalt av departementstjänstemän. Syftet med denna nyordning var att åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning, där departementet sköter det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet medan Statens energimyndighet sköter övrigt nordiskt samarbete. Enligt de intervjuade har denna nyordning, tillsammans med ett ökat politiskt intresse, stramat upp och effektiviserat arbetet.

I flertalet av ämbetsmannakommitténs arbetsgrupper representeras Sverige numera av tjänstemän från Näringsdepartementet. Tidigare var representationen ofta delad mellan tjänstemän från departementet respektive myndigheter (i första hand Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, efter årsskiftet Statens energimyndighet, och Svenska kraftnät). En stor del av det praktiska arbetet med underlag till ad hoc-grupperna etc. sköts dock som tidigare av myndighetstjänstemän.

Det nordiska myndighetssamarbetet inom energisektorn är omfattande och uppfattas av de intervjuade som till stora delar framgångsrikt. De intervjuade framhåller det nordiska samarbetet som mycket lyckat inom energiforsknings-, elmarknads-, och klimatområdena. Bland de områden, där man inte nått fram till något konkret resultat, nämns energiskatteområdet, där det finns behov av anpassningar och harmonisering.

Det nordiska myndighetssamarbetet bedrivs relativt självständigt av Statens energimyndighet. Även Svenska kraftnät, som är affärsverk, bedriver nordiskt samarbete. Näringsdepartementet styr Energimyndigheten i detta avseende på samma sätt, och genom samma processer och dokument, som övrig verksamhet. I

regeringens regleringsbrev för år 1999 till Energimyndigheten redovisas myndighetens uppgifter i det nordiska samarbetet i relativt allmänna ordalag.

En annan form av nordiskt samarbete som lyfts fram vid intervjuerna är det nordiska energiforskningsprogrammet. Energiforskningsprogrammet är ingen nordisk institution men styrs ungefär på samma sätt. Programmet ligger vid sidan av Nordiska Ministerrådets budget, och finansieras genom årliga bidrag från de fem nordiska länderna. Flera intervjuade anser att nuvarande verksamhetsform är att föredra framför en fastare organisering i form av en gemensam nordisk institution. Risken med en sådan bedöms framför allt vara att arbetet skulle bli mer oflexibelt och tungrott.

Den nordiska dimensionens betydelse och roll bland de internationella arenorna inom sektorn

Det nordiska samarbetet, såväl som annat internationellt samarbete, är relativt omfattande inom energisektorn.

Tidigare under 1990-talet har det mest omfattande energisamarbetet skett på områdena energiforskning och elmarknad. Särskilt på elmarknadsområdet har det nordiska samarbetet haft en mycket viktig funktion, på både regerings- och myndighetsnivåerna, för utformningen av regelverken för elhandel inom länderna och över gränserna, och för inrättandet av den norsk-svenska elbörsen NordPool.

Tjänstemän inom sektorn betonar att det bredare internationella energisamarbetet, som de nordiska länderna deltar i, framför allt inom EU och i Östersjöregionen, är under snabb utveckling och kommer att få allt större betydelse för utvecklingen i de enskilda nordiska länderna. Samarbetet mellan de nordiska länderna på energiområdet bör därför i vid utsträckning förhålla sig till utvecklingen inom EU och närområdet.

Inriktningen på det nordiska samarbetet uppges ha förändrats sedan Sveriges och Finlands EU-inträde. Mot bakgrund av den nära anknytningen på flera områden mellan det nordiska samarbetet och utvecklingen inom EU/EES-området har det nordiska arbetet i ökad utsträckning koncentrerats på frågor av gemensamt intresse som också är aktuella i EU-arbetet. De nordiska länderna möts också i samband med EU:s ministerråd för att utbyta information och synpunkter, vilket skapar ökad förståelse för de olika ländernas ståndpunkter.

Inom det nordiska energisamarbetet sker numera en betydelsefull samordning av energisamarbetet kring Östersjön. De nordiska energiministrarna redovisade i maj 1998 i den s.k. Bergen-rapporten en bedömning av möjligheterna att främja en hållbar energiutveckling i Östersjöområdet och rekommenderade en rad åtgärder som underlag för det fortsatta arbetet. Rapporten utgjorde en grund för det första mötet med Östersjöländernas energiministrar, som ägde rum i Stavanger den 1 december 1998. Vid detta möte diskuterade energiministrarna betydelsen av regionalt samarbete på energiområdet, och kom överens om att inom den närmaste tiden arbeta vidare med bl.a. harmonisering av regelverk, främjande av gränsöverskridande investeringar och utveckling av el- och gasnäten.

Europeiska kommissionen har också tagit initiativ till ett intensifierat energisamarbete i Östersjöområdet genom att i juni 1998 inrätta Baltic Energy Task Force, ett tidsbegränsat projekt med huvudsyfte att främja investeringar på energiområdet i regionen. Samtliga stater i Östersjöområdet, inklusive alla de nordiska länderna, deltar i detta samarbete. Kommissionens huvudmål med initiativet är att inventera viktiga energiprojekt i området, och att underlätta finansieringen av dem. Energisamarbetet inom Baltic Energy Task Force och Nordiska Ministerrådet bedrivs i ett nära samarbete.

Ämbetsmannakommittén för energifrågor leder vidare ett särskilt energisamarbete mellan Norden och Baltikum. Det är särskilt inriktat på utbildning och praktik för baltiska tjänstemän och experter som är verksamma inom energisektorn. Avsikten är också att öppna det nordiska energiforskningssamarbetet för baltiska forskare.

Uppföljning och rapportering av det nordiska samarbetet i sektorn

Det formella samarbetet inom Nordiska ministerrådet följs upp inom ramen för ämbetsmannakommitténs och arbetsgruppernas arbete. Övrigt nordiskt samarbete följs upp inom ramen för resultatstyrningen och betraktas som en integrerad del av ordinarie nationell och internationell verksamhet.

Den nordiska dimensionen i utvärderingar inom sektorn

Enligt de intervjuade finns den nordiska dimensionen med i utvärderingar inom sektorn i de fall den är relevant. Den nordiska dimensionen betraktas visserligen inte som ett särskilt utvärderingskriterium, men kan i vissa sammanhang ändå vara mycket viktig. Ett exempel är öppningen av den nordiska

elmarknaden, i samband med införandet av den nya elmarknadslagstiftningen.

4.4 Starka och svaga sidor av styrningen inom sektorer

Styrningen av den nordiska dimensionen inom de olika sektorerna uppvisar i stort sett samma mönster. Som framgått av den tidigare framställningen styrs det officiella samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet relativt självständigt av respektive ämbetsmannakommitté, som i sin tur verkar på grundval av de riktlinjer som ministerrådet fastställer. Övrigt nordiskt samarbete sköts i huvudsak av myndigheterna. Departementen styr myndigheterna i detta avseende genom samma processer och dokument som den löpande nationella och övrig internationell verksamhet.

Det finns dock vissa skillnader beträffande ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter när man jämför de studerade sektorerna. Exempelvis företräds Sverige av tjänstemän från departementen alternativt myndigheterna i olika ämbetsmannakommittéer. Dessa skillnader förefaller emellertid inte utgöra någon förklaring till olikheter i de intervjuade personernas bedömning av hur väl styrningen fungerar inom de olika sektorerna.

Tjänstemännen inom sektorerna är i det stora hela tillfreds med hur den nordiska dimensionen styrs inom respektive sektor. Man ser inte att den nationella styrningen skulle utgöra något hinder för lyckat nordiskt samarbete, snarare tvärtom. Den vanligaste förklaringen till det positiva omdömet verkar vara att framför allt miljö- och energisektorn hör till de politiskt prioriterade områdena i det nordiska samarbetet. Detta innebär att det oftast är lätt att uppbringa engagemang och vilja att driva samarbetet framåt. Man upplever också att man arbetar med konkreta frågor, som dessutom har sådan karaktär att det varit naturligt att söka nordiskt samarbete. Samarbetet bedöms också ha lett till konkreta resultat, bl.a. har de nordiska länderna kunnat utöva en reell påverkan i vidare internationella sammanhang, vilket varit svårt om länderna agerat enskilt.

Det nordiska samarbetet bedöms vidare vara i balans i förhållande till andra nationella och internationella arenor.

4.5 Idéer och förslag till förbättrad styrning

De intervjuade företrädarna för miljö- och energisektorerna har framfört få idéer och förslag till förbättrad styrning av den nordiska dimensionen. Istället betonar man att det nationella styrsystemet fungerar tillfredsställande och att det under senare år har skett förbättringar i styrningen av det officiella samarbetet inom Nordiska ministerrådet.

5 "Best practice" i det nordiska samarbetet

5.1 Viktigaste samarbetsformer

Det finns en rad exempel på former för det nordiska samarbetet. Inom miljösektorn förekommer t.ex. *avtal* (nordiska miljökonventionen), *gemensam policy* (miljöministrarnas nordiska miljöstrategi), *institutioner* (Nordiska investeringsbanken och Nordiska miljöfinansieringsbolaget), *gemensamma program/projekt* inom ramen för ministerrådets fem fasta miljöarbetsgrupper, samt diverse informella *nätverkssamarbeten* på olika plan.

Inom energisektorn har slutits flera *överenskommelser på ministernivå*. Utvecklingen av den gemensamma nordiska elmarknaden vilar på den s.k. Louisiana-deklarationen av år 1995, i vilken principerna för elsamarbetet mellan de nordiska länderna fastställdes. År 1998 redovisade de nordiska energiministrarna i den s.k. Bergen-rapporten sin gemensamma syn på energisamarbetet i Östersjöregionen. Det nordiska *programmet* för energiforskning är ett av de mest omfattande nordiska verksamheterna. Genom energisektorns ad hoc-grupper skapas *nordiska nätverk* inom olika verksamhetsområden.

Det nordiska samarbetet förefaller endast i ringa grad bygga på avtal. Antalet institutioner är ett trettiotal. De vanligast förekommande samverkansformerna är gemensamma program/projekt inom ramen för Nordiska ministerrådet samt framför allt informella kontakter/nätverk på olika nivåer mellan två eller flera nordiska länder.

Enligt samtliga intervjuade är det svårt att generellt uttala sig om för- respektive nackdelar med olika samarbetsformer. Valet av samarbetsform måste istället avgöras utifrån vad som är mest ändamålsenligt i varje enskilt fall och efter en närmare analys av förutsättningarna.

Enligt det stora flertalet intervjuade fungerar dock det nordiska samarbetet bäst som *informellt nätverkssamarbete* mellan tjänstemän från departement, myndigheter och institutioner. Nätverket bedöms vara effektivt på grund av att det dels bygger på informella kontakter snarare än på fasta organisationer, dels kan sprida sig nere på markplanet utan att behöva ta omvägen över arbetet på översta nivån. Det informella samarbetet är flexibelt och uppfattas av samtliga intervjuade som mycket givande. Mycket tyder också på att de informella kontakterna –

som ofta är bilaterala – har tilltagit sedan EU-medlemskapet. Inte minst i samband med rådsförhandlingar inom EU.

Gemensamma projekt framhålls också som en effektiv samarbetsform. Men det finns även flera exempel på projekt inom Nordiska ministerrådets ram som de tillfrågade anser drivs slentrianmässigt utan substantiellt innehåll. Projektverksamheten bör enligt flertalet intervjuade endast förekomma på områden som ligger i linje med de politiska målsättningar och prioriteringar som de nordiska länderna går in för. Utgångspunkten bör vara att projektmedlen skall användas till de uppgifter som är prioriterade och som är av markant betydelse för det nordiska samarbetet. Övriga projekt bör avvecklas. På vissa områden är det nordiska samarbetet så etablerat att det kan drivas vidare utan stöd av permanenta ministerråd och ämbetsmannakommittéer. En kritisk genomgång av projektverksamheten är nödvändig, anser flera intervjuade. Detta särskilt mot bakgrund av att projektverksamheten utgör cirka hälften av Nordiska ministerrådets budget och omfattar flera hundra projekt.

De projekt som finansieras genom ministerrådets budget har i princip en löptid på några år. Många tillfrågade anser att detta, till karaktären mer ad hoc betonade, projektarbete är att föredra framför mer långsiktiga program. Det anses minska riskerna för att samarbetet stelnar till och bedrivs rutinmässigt, med otillfredsställande resultat som följd. Å andra sidan menar några intervjuade att program som löper under en längre tid ger bättre kontinuitet och möjliggör en mer långsiktig styrning och uppföljning av verksamheten. Samtliga betonar emellertid att det är viktigt att projektverksamheten följs upp och utvärderas kontinuerligt.

Ett intressant exempel på projektverksamhet är den informella nordiska samrådsgruppen för den inre marknaden, som de nordiska handelsministrarna initierade under år 1998. Samrådsgruppens projektarbete bedrivs i huvudsak vid sidan av den officiella strukturen för Nordiska ministerrådet. Gruppen har hittills arbetat med fem utvalda områden: marknadskontroll, ömsesidigt erkännande av provningar, läkemedelsprodukter, maskintjänster och byggvaror. Under våren 1999 har gruppen för avsikt att ta fram nya områden som kan vara angelägna att arbeta vidare med.

Vad gäller samarbete inom ramen för *gemensamma nordiska institutioner* finns det enligt de intervjuade flera lyckade exempel, bl.a. nämns den nordiska genbanken. Samtidigt anser de tillfrågade att flera av de nordiska institutionerna brister i effektivitet

och i för stor utsträckning lever sitt eget liv långt från de politiska uppföljningsprocesserna i länderna. Man menar också att det finns institutioner som har funnits länge och vars ändamål har gått ur tiden.

Enligt de intervjuade bör gemensamma institutioner endast komma ifråga om institutionen uppfyller följande kriterier: institutionen ersätter nationella institutioner, det finns klara mål för verksamheten, den löser uppgifter till lägre kostnad, och den gör arbetet effektivare genom att den samlar nordisk kompetens. Dessa kriterier bör tas till utgångspunkt för omprövning av nuvarande institutioners verksamhet. Omprövningen bör, i likhet med den genomgång som gjordes år 1995, också ta sin utgångspunkt i principen om "nordisk nytta".

5.2 Orsaker till framgång och misslyckande

Under intervjuerna har bl.a. följande orsaker till framgångsrikt samarbete påtalats:

- det har funnits ett starkt politiskt engagemang och stöd,
- det har funnits ett gemensamt problem,
- det har varit resultatorienterat,
- det har funnits en grundläggande samsyn mellan länderna,
- det har funnits en tydlig rollfördelning beträffande uppgifter och finansiering,
- något nordiskt land har haft ett djupt engagemang och drivit samarbetet framåt,
- det har inneburit skalfördelar i produktionen,
- det har krävts internationellt samarbete och internationella överenskommelser för att nå ordentliga resultat,
- det har legat i linje med samarbete som pågår i andra internationella fora.

Orsaker till misslyckat nordiskt samarbete har enligt intervjuerna bl.a. varit:

- de politiska förutsättningarna har inte funnits,
- olikheter i ländernas målsättningar,
- brist på initiativkraft, engagemang och vilja att ta sig an frågor,
- det har inte varit naturligt att tänka exklusivt nordiskt utan mer önskvärt att söka bredare lösningar som omfattar fler länder,
- olikheter i ländernas förvaltningspraxis och regelverk,
- bristande administrativa och budgetmässiga förutsättningar,

- Nordiska ministerrådets struktur har varit för oflexibel, bl.a. har det varit svårt att snabbt få fram finansiering,
- revirbevakning på nationell nivå.

5.3 Betydelse av den nordiska dimensionen

Det nordiska samarbetet spelar en stor roll i nästan allt internationellt samarbete. De nordiska länderna har av tradition ansett det vara viktigt att ha ett nära samråd i verksamhet inom t.ex. internationella organisationer. Så har också varit fallet, även i andra sammanhang, när de nordiska länderna har haft antingen väsentliga nationella intressen att bevaka eller då ländernas synsätt sammanfallit eller stått nära varandra.

Ett viktigt motiv för nordisk samverkan har ofta varit att flera länder som gör gemensam sak är starkare än om vart och ett av länderna skulle agera på egen hand. Flertalet intervjuade framhåller emellertid att det nordiska samarbetet inte får bli ett självändamål. De nordiska länderna skall samarbeta där de tillsammans blir effektivare och bättre. Enligt det stora flertalet intervjuade utgör de informella kontakterna den främsta formen för samråd och samverkan mellan de nordiska länderna vid agerande på internationella arenor.

Flera intervjuade framhåller att betydelsen av det nordiska samarbetet har ökat till följd av Sveriges och Finlands EU-medlemskap. Det stora flertalet intervjuade menar även att EU-inträdet har medfört att det nordiska samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet har ändrat inriktning. Det har i större utsträckning kommit att fokusera på framtagande av underlag inför förhandlingar inom EU. Exempelvis har samarbetsministrarna numera årliga möten med de nordiska EU-ambassadörerna i Bryssel och EU-frågorna står alltid på dagordningen på ministerrådets och ämbetsmannakommittéernas möten. Ministerrådets behandling av EU-frågor sker i nära samarbetet mellan de nordiska huvudstäderna och samordningen inför ministermöten i EU har kommit att uppta stor del av ministerrådets arbete.

Det nordiska samarbetet vid sidan av Nordiska ministerrådet upplevs av många ha ökat i omfattning sedan EU-inträdet. Detta samarbete är informellt till karaktären och handlar ofta om bilaterala kontakter mellan tjänstemän i samband med rådsförhandlingar inom EU. Vidare hålls numera inom flera sektorer, bl.a. miljö och energi, regelbundna förmöten inför EU:s ministermöten.

5.4 Potential för intensifierat samarbete

Det nordiska samarbetet är redan omfattande inom många samhällsområden. De flesta intervjuade tycker också att samarbetet fungerar relativt väl – särskilt det informella samarbetet upplevs som värdefullt – och har en lagom omfattning. Det finns dock områden inom de tre studerade sektorerna där man enligt de intervjuade skulle kunna tänka sig en ytterligare fördjupning av samarbetet.

Inom *miljösektorn* finns förslag på att samarbetet skulle kunna öka t.ex. i form av att en gemensam nordisk institution för övervakning och datahantering av miljöinformation i Norden och i det nordiska närområdet inrättades, samt att de nationella miljömärkningsorganisationerna sammanfördes i en samnordisk organisation.

Inom *kommunikationssektorn* kommer ansträngningarna bl.a. inriktas på att etablera och fördjupa det nyligen inledda samarbetet på IT-området, där centrala teman är: att stärka demokratin genom användning av IT, att trygga att alla får samma möjligheter i informationssamhället, att stärka de nordiska språken och kulturen, att bereda väg för elektronisk handel, samt att stimulera nätverksbyggande bland små och medelstora företag. Vidare finns utrymme för intensifierat nordiskt samarbete på teleområdet, bl.a. vad gäller samtrafik-, konsument- och EU-frågor.

Inom *energisektorn* finns potential att ytterligare fördjupa samarbetet inom samtliga nuvarande samsamarbetsområden. Personer inom energisektorn betonar att samarbetet mellan de nordiska länderna bör förhålla sig till utvecklingen inom det bredare internationella energisamarbetet. Det finns t.ex. många viktiga nordiska samordningsuppgifter som gäller utvecklingen av energimarknaden i Östersjöområdet. Där pågår redan arbete vad gäller el- och gasmarknaderna och klimatpolitiska åtgärder.